

Baladiya

neue Wege in der
Stadtentwicklung



Titre de l'article : « Projets urbains : enjeux et défis au Maroc et en Allemagne »

Nom de l'auteur(e) : Sanae Aljem

Profession : Architecte au sein de la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Aménagement du territoire, Rabat, Maroc

Contact : (adresse électronique)

Date de publication : Juillet/août 2014

Le développement des moyens et des technologies de communication a libéré l'échange des biens et des informations vis-à-vis des contraintes temporelles et spatiales, offrant ainsi des options d'ouverture essentielles aux grandes villes et une capacité à attirer des capitaux, des activités à forte valeur ajoutée et des ressources humaines de haut niveau. Les métropoles doivent désormais être « compétitives » pour se positionner dans l'économie mondiale et gagner une place parmi les réseaux des villes internationales. Dans le cadre de cette compétitivité de plus en plus exacerbée, sous-tendue par des enjeux de productivité et de rentabilité économiques, l'ambiguïté se situe dans la mise en relation des niveaux scalaires micro et macro.

Même si les métropoles en Allemagne et au Maroc font face à des défis de natures très différentes, elles sont toutes tenues de procurer aux habitants de meilleures conditions de vie, d'éducation, d'accès à la prospérité, etc., en conciliant défis locaux et enjeux globaux afin d'assurer un développement équilibré et ainsi, éviter d'être des espaces d'exclusion où les opportunités de développement ne sont accessibles qu'à certaines catégories sociales.

Les grandes villes marocaines accumulent aujourd'hui plusieurs déficits sociaux et urbains : croissance urbaine incontrôlée qui engendre un processus de ségrégation sociale et spatiale. Ces villes semblent toutefois vouloir relever ces défis à travers des grands projets urbains engagés en masse durant les dix dernières années. Des projets à fort impact social, culturel, touristique et économique, générateurs d'activités de production et de services supérieurs, à même de transformer l'image de ces villes de façon spectaculaire.

Depuis plus de 25 ans, les grandes villes allemandes ont opté pour des démarches de planification par projets urbains. Ces démarches ont connu un grand élan depuis la réunification de l'Allemagne de l'Est et de l'Allemagne de l'Ouest. Les projets urbains en question ont pour objectif de proposer une meilleure exploitation des espaces en friche et de leurs potentiels et ce, avec un grand respect du patrimoine, de l'identité et de la mémoire des villes détruites par la guerre. Ces projets ont réussi à insuffler une nouvelle dynamique aux villes et à promouvoir une nouvelle image d'une Allemagne moderne, unifiée et indépendante.

Quelles ont été les démarches de planification adoptées par les deux pays ? Et à quel point ces démarches permettent-elles d'intégrer la planification par projet urbain ?

Quelle place donner aux processus participatifs lors de l'élaboration des projets urbains ? Et comment ouvrir la gouvernance urbaine à la concertation sans fragiliser la démocratie représentative ?

Aménagement urbain et gestion des grandes villes :

Au Maroc, la commande publique porte de plus en plus sur l'aménagement des grandes métropoles économiques. Elle s'inscrit dans la continuité des interventions de l'époque coloniale, mais en utilisant des outils nouveaux, à savoir les schémas directeurs métropolitains. Il y a cent ans, en 1914, le Maroc fut l'un des premiers pays du monde à être doté d'instruments d'urbanisme, en tant que moyens d'orientation de la croissance urbaine. Un effort considérable a été entrepris depuis la moitié des années 80 pour généraliser la couverture du territoire national par des documents de planification urbaine prévisionnelle qui permettent d'optimiser – a priori – l'usage du sol par rapport aux différents besoins en logements, en équipements, en transports, etc.

Aussi, depuis le début des années 2000, une réflexion nationale sur l'aménagement du territoire a été menée par le gouvernement. Son objectif est d'harmoniser la croissance urbaine et de renforcer le développement des bases économiques des villes. À l'issue de cette réflexion, des schémas stratégiques d'aménagement et de développement territorial ont été élaborés (Schéma national de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale, Schémas régionaux de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale).

Les grands schémas directeurs élaborés depuis la moitié des années 80 sont représentatifs de la première génération des plans d'urbanisme, et présentent plusieurs caractéristiques communes. Ils sont typiques d'un urbanisme de planche à dessin, fonctionnaliste et réglementaire. Par ailleurs, ils sont souvent mal ajustés à la politique nationale d'aménagement du territoire.

La planification fonctionnaliste et réglementaire de la ville marocaine est battue en brèche sur le terrain à la fois par le haut et le bas : d'une part, à travers le recours à la gestion par dérogation pour encourager les investissements, d'autre part à travers la généralisation d'une urbanisation de fait et de quartiers non réglementaire.

Cet état de fait a mis en évidence un réel déficit en ce qui concerne la gestion et le développement des grandes villes marocaines.

En Allemagne, l'aménagement du territoire et la planification urbaine s'articulent selon plusieurs niveaux de décisions superposés.

- Le premier niveau est le niveau européen : il est régi par des chartes et des conventions au niveau de l'Union européenne, telles que la charte de Leipzig qui présente des lignes directrices pour la planification des villes européennes, la Conférence des ministres chargés de l'aménagement du territoire ;
- Le deuxième niveau est le niveau de la Fédération qui se compose de 16 Länder, avec un Code pour l'aménagement du territoire et le développement de l'espace ;
- Le troisième niveau est le niveau régional à travers les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- Le quatrième et dernier niveau concerne le niveau communal où les outils de planification sont répartis en deux catégories :
 - o des outils de planification informels (sans assise juridique) tels que les plans de développement, plans structurants, plans d'orientations...
 - o et des outils de planification formels à savoir les plans d'occupation des sols (POS) qui sont des schémas directeurs contraignants couvrant la totalité de la commune où l'on définit l'affectation des terrains : espaces verts, espaces d'eau, etc. ; et les plans d'aménagement qui doivent correspondre au POS et couvrent l'espace d'un projet cohérent. Les plans d'aménagement sont établis en commun accord avec les investisseurs et la population et se concrétisent par la signature d'un contrat de viabilisation.

Grands projets urbains :

À l'heure de la concurrence sur la scène urbaine globalisée, les opérations qualifiées de projets urbains se sont multipliées. La rationalité « idéaliste » du plan commence à être concurrencée par de nouvelles démarches dites de projets. L'émergence de l'urbanisme par projets au Maroc date du début des années 2000, et a connu un grand élan depuis l'année 2004. Il représente une mutation significative et spectaculaire de l'action urbaine marocaine et constitue aujourd'hui un élément phare du discours sur l'image et l'évolution des villes en même temps qu'il en marque le paysage.

Ces grands projets peuvent prendre plusieurs formes, à savoir : l'aménagement des *Water fronts*, la réalisation de villes nouvelles dans les aires métropolitaines des grandes villes, la réalisation de nouvelles centralités urbaines, la requalification d'infrastructures, la mutation de friches urbaines, la réalisation de lignes de tramway, etc. Par ailleurs, ils reposent souvent sur une programmation mixte regroupant à la fois les loisirs urbains, les événements culturels, une offre liée aux affaires et une programmation immobilière spéculative. Cependant, ces nouveaux projets ne se substituent pas aux formes traditionnelles de la commande publique, notamment ses formes réglementaires. Les démarches qui dominent encore sont celles de la rationalité spatiale de la ville par le biais du plan. L'État reste un grand producteur de règles d'urbanisme.

Cette dualité entre urbanisme de plan et urbanisme par projet ne semble pas exister en Allemagne. Les outils formels de planification urbaine qui y sont en vigueur permettent, en amont, l'intégration de la planification par projet urbain et des incertitudes liées à cette démarche dans la procédure de planification.

En effet, les grands projets, de par leur complexité et leur échelle de grandeur, s'inscrivent dans des temporalités de moyen à long terme, ce qui implique forcément une évolution et un changement des conditions, des contextes de l'action et des ressources disponibles pour agir durant la vie du projet (Pinson, 2009). Les acteurs en charge du portage et du pilotage des projets se trouvent alors confrontés à des incertitudes multiples (Callon, Lascoumme, Barthe, 2001).

Le Code fédéral allemand de l'urbanisme autorise la délivrance d'un permis de construire dans une agglomération urbaine si le projet s'intègre dans l'environnement immédiat compte tenu de sa nature et de ses dimensions, si des conditions de vie saine sont assurées, si le terrain est viabilisé et si l'apparence totale n'est pas mise à mal. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un projet dont les effets et les répercussions sont à l'échelle de la commune, cette dernière reste souveraine sur son territoire, tout en respectant les stratégies et plans informels qui émanent des niveaux supérieurs de décisions.

La procédure d'élaboration du plan d'aménagement d'un projet passe généralement par plusieurs étapes. La première étape porte sur l'analyse et la réalisation d'études générales concernant le projet : données générales sur le site d'implantation, études d'impact, études sur la population, etc. Ensuite, les résultats de ces études sont discutés au niveau du parlement local qui définit les options de développement du site et les objectifs relatifs au projet. Ces objectifs sont soumis à une première participation citoyenne afin d'informer et de recueillir les impressions et les avis des habitants, puis une première ébauche du plan d'aménagement est élaborée. Par la suite, une deuxième phase de participation citoyenne, à laquelle prennent part également les différents services publics concernés, est organisée afin de rassembler les requêtes des citoyens et leurs questionnements. Ces requêtes sont étudiées et traitées lors de l'élaboration d'une nouvelle version du plan d'aménagement qui est finalement soumise à la décision politique, puis validée et publiée officiellement avant d'entrer en vigueur.

Ainsi, un maître d'ouvrage peut déposer une demande de changement d'affectation d'un site donné accompagnée de toutes les études nécessaires pour permettre de décider de la pertinence du projet ; l'administration peut négocier les détails du projet avec l'investisseur, puis en cas de changement du plan d'aménagement, soumettre le projet aux étapes précédemment citées.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'un projet dont les enjeux et les répercussions concernent une large population, le changement du plan d'aménagement est légitimé à travers la participation citoyenne.

L'administration peut, dans ce cas, avoir recours à des outils de participation citoyenne plus larges tels que des référendums, des forums de présentations et de discussions élargis, etc. Ainsi, le choix des instruments et des méthodes de participation citoyenne dépend de l'ampleur et de l'importance du projet.

Gouvernance des projets urbains :

Interroger le concept de gouvernance revient à mettre en avant les conditions de coordination des différents acteurs afin de mieux prendre en compte leurs capacités stratégiques, leurs compromis institutionnels, leurs arrangements de coexistence à partir de la transaction sociale qu'ils ont établie, leur utilisation des ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs, ainsi que la diversité des processus de légitimité de leurs actes (Pinson, 2009).

Les grands projets urbains conjuguent plusieurs types de savoirs et de compétences. Ils nécessitent le recours à des expertises nouvelles, à de nouveaux montages juridiques, à de nouveaux modes de gestion et de pilotage de l'action urbaine, ce qui correspond à la naissance d'une nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine.

Au Maroc, cette nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine se fait par le biais d'agences spécialisées dans le portage et la conduite des projets. Ces institutions présentent des structures, des missions et des prérogatives variables en fonction de la nature des enjeux du projet. Elles peuvent prendre la forme d'établissements publics dédiés aux projets, d'établissements publics ou semi-publics spécialisés dans la maîtrise d'ouvrage urbaine, de sociétés d'économie mixte ou de filiales de grandes holdings d'aménagement.

Les communes allemandes ont également recours à la création de sociétés dédiées à la réalisation et au portage des projets. Ces sociétés sont gérées par les communes dans le cadre d'accords contractuels et sont placées sous le contrôle d'un conseil de surveillance local composé d'élus locaux et d'experts communaux.

Partenariat public-privé :

Dans le cadre de cette nouvelle forme de gouvernance urbaine se rapportant aux projets urbains, on assiste à l'ouverture des acteurs publics au secteur privé sous la forme de partenariat. Le partenariat public-privé est une coopération à long terme régie par un contrat en vue de remplir des missions spécifiques. Dans le cadre de cette coopération, les ressources nécessaires sont rassemblées et les risques liés au projet sont répartis suivant les compétences de gestion des risques dont disposent les partenaires du projet.

L'expérience allemande en matière de partenariat public-privé est plus avancée qu'au Maroc. Toutefois, les résultats sont assez controversés. Les deux raisons majeures qui poussent les communes allemandes à opter pour ce modèle de partenariat, c'est que d'une part il permet aux communes surendettées de lancer de nouveaux projets grâce à des crédits obtenus par le secteur privé ; d'autre part, ce partenariat permet aux communes de profiter des compétences pointues et des ressources humaines spécialisées dont disposent les partenaires et consultants privés pendant la durée limitée du projet.

L'acteur privé se charge alors de la réalisation et de l'exploitation du nouveau projet, et ne sera remboursé par la commune qu'à partir de la période d'exploitation, qui dure en moyenne 30 ans ; ce qui, au fond, renvoie à une autre forme de surendettement des communes. Les missions des partenaires et leur part de risques sont gérées par des contrats établis en amont, et qui sont dans la majorité des cas extrêmement compliqués et confidentiels. Aussi, le recours permanent aux consultants et acteurs privés peut être perçu comme l'abandon par les communes de compétences qui leur sont propres.

Le recours à l'expertise du privé est aussi de mise pour les grands projets au Maroc. Des experts privés sont appelés pour la réalisation des plans et études architecturales et urbaines, de cahiers des charges, de business plans, d'études de marketing, pour l'animation d'ateliers de réflexion, etc. Ces nouveaux modes opératoires sont en grande partie méconnus ou non maîtrisés par les services techniques de l'administration et des collectivités, ce qui les empêche de pouvoir réellement cerner et suivre l'évolution des grands projets et constituer ainsi un réel contrepoids technique vis-à-vis des experts privés.

Concertation et participation citoyenne :

La concertation en tant que processus de construction collective de visions, d'objectifs, d'orientation d'actions communes en vue d'agir ou de décider ensemble occupe une place primordiale dans tout projet de planification urbaine. Il s'agit désormais de confronter des intérêts divergents par le biais de l'échange et du dialogue coopératif entre plusieurs parties prenantes. Ceci se manifeste à travers le partage de l'information, la discussion de problèmes ou d'enjeux spécifiques afin de construire des visions d'ensemble qui auront fait l'objet d'un consensus au fil de processus interactifs et d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués.

La participation en Allemagne se fait selon plusieurs niveaux. Son degré et son intensité dépendent des enjeux du projet :

- Le premier niveau est celui de l'information. Il consiste à partager l'information à l'aide de différents moyens : les médias, des conférences d'information, des débats publics ;
- Le deuxième niveau est celui de la participation (consultation) qui consiste à demander l'avis des personnes concernées qui peuvent apporter de nouvelles idées et prendre position, à travers des ateliers de planification, des forums ouverts ;
- Le troisième niveau est celui de la codécision. Ce niveau est plus poussé par rapport au précédent dans la mesure où il permet aux participants de négocier les objectifs et la mise en œuvre des projets, et de prendre part à leur réalisation en collaboration avec les responsables ;
- Le dernier niveau est celui de la décision. Les personnes concernées prennent ensemble une décision commune et définissent les modes de mise en œuvre des idées de planification du projet, à l'exemple des budgets participatifs.

Au Maroc, le recours à la concertation et à la participation est de plus en plus fréquent depuis ces dix dernières années. Cette thématique est aujourd'hui très fortement encouragée et portée par les organismes et bailleurs de fonds internationaux (BM, BE, ONU, OCDE, etc.) parce qu'elle est considérée comme une nouvelle offre démocratique et un enrichissement ou un complément de la démocratie représentative. Ainsi, les notions de concertation et de participation citoyenne sont fortement mobilisées dans les discours politiques, elles apparaissent dans les stratégies d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, dans les réglementations relatives à la planification urbaine, etc. Mais son utilisation reste formelle, théorique, et appartient bien souvent aux registres de l'image, de la justification ou encore de la mise en scène.

Les nouvelles institutions de maîtrise d'ouvrage urbaine au Maroc peuvent constituer des cadres favorables de concertation et de coordination multi-acteurs, cependant, ces dernières ne semblent pas intégrer (sinon de manière très formelle) de mécanismes de participation citoyenne dans le processus d'élaboration et de réalisation des grands projets.

La planification par projet urbain est stratégique et sélective. En cela, elle constitue une transition globale vers une nouvelle action publique qui favorise de nouvelles procédures de régulation territoriale pour les processus d'ajustement et de négociation entre des acteurs multiples (publics et privés) et entre des niveaux de compétences et d'initiatives diversifiés. Ainsi, afin d'intégrer et d'anticiper d'éventuelles mobilisations sociales et/ou résistances des acteurs locaux, les institutions de maîtrise d'ouvrage urbaine doivent s'autoréguler et mettre en place des structures de concertation.

Conclusion :

Les grands projets urbains, aussi bien en Allemagne qu'au Maroc, sont la manifestation concrète de l'entrée en force des enjeux d'attractivité, de compétitivité, de communication et de marketing dans les politiques urbaines. Il en résulte toute une maîtrise d'ouvrage nouvelle et complexe, où de nouvelles expertises et de nouveaux modes opératoires sont explorés, et où l'intervention dans le champ public de l'urbain n'incombe pas uniquement aux acteurs publics.

L'exemple allemand démontre la possibilité de trouver un juste milieu entre les logiques techniques et les logiques participatives sans fragiliser l'organe élu ou perdre en visibilité politique, à travers notamment :

- des dispositifs de coordination institutionnels tels que les bureaux de proximité (*Quartiersmanagement*) qui sont chargés de gérer en concertation avec la population des budgets alloués à la réalisation de projets de proximité au sein des quartiers concernés ;
- des mécanismes institutionnels innovants tels que l'« INSEK », adoptés dans la ville de Francfort-sur-l'Oder, qui définit les options d'aménagement de la ville à partir des directives de développement urbain et détermine avec précision les circuits ascendants et descendants de prise de décision et de validation.

Pour réussir la transition de la planification urbaine classique vers la planification par projet, le modèle allemand nous apprend qu'il n'y a pas de méthode en soi ni de procédure figée. Il s'agit plutôt d'une approche et d'une manière d'agir qui vise à harmoniser les logiques antagonistes des acteurs et des usagers. Il s'agit également d'un processus assez flexible pour s'adapter aux spécificités de chaque territoire en termes de contraintes et de potentialités.

La négociation est sous-jacente à la gouvernance et contribue aussi à son caractère ambigu. Elle implique toujours un rapport de force entre les acteurs, qui sont dotés de compétences plus ou moins grandes, politiques, économiques, techniques, sociales, ou encore discursives, et donc entre des acteurs inégaux. Le processus de planification par projet doit pouvoir intégrer les logiques antagonistes des différents acteurs tout en recentrant autour de lui l'adhésion de tous : planificateurs, gestionnaires, citoyens et investisseurs.

L'analyse comparée entre l'Allemagne et le Maroc que nous avons abordée dans le présent article tente, au-delà des défis et des enjeux de l'urbanisation pourtant très différents dans ces deux pays, d'établir des passerelles entre leurs problématiques urbaines et de dégager d'éventuelles pistes d'adaptation des solutions appliquées en Allemagne pour répondre aux réalités marocaines.

Bibliographie succincte :

Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance de villes européennes*. Paris, France : Presses de Sciences Po.

Le Gales P. (2003) *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris, France : Presses de Sciences Po.

Souami T. et Verdeil E. (2006) *Concevoir et gérer les villes - Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*. Paris, France : Economica, Anthropos.

Abouhai A. (2002) *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine*. Dakar, Sénégal : Codesria.

Gaudin J. P. (1999), *Gouverner par contrat*. Paris, France : Presses de Sciences Po.

Barthe Y. Callon M. Lascoumes P. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, France : Le Seuil.

Bourdin A. (2007). *La maîtrise d'ouvrage urbaine des projets iconiques ou la gouvernabilité de la production urbaine des territoires métropolitains* (thèse de doctorat). Institut français d'urbanisme - Université Paris 8.